
Revisionsrapport

***Resursfördelning och
systematiskt kvalitets-
arbete***

Marks kommuns revisorer

Viktor Prytz

november 2014



Innehållsförteckning

1.	Inledning	1
1.1.	Revisionsfrågor.....	1
1.2.	Revisionskriterier	1
1.3.	Avgränsningar och metod	1
2.	Iakttagelser	3
2.1.	Systematiskt kvalitetsarbete på huvudmanna- och enhetsnivå.....	3
2.2.	Kvalitetsarbetet och resultat redovisas till nämnden.....	5
2.3.	Resursfördelningssystemet	6
2.3.1.	Fördelningsmodell	6
2.3.2.	Ekonomiska spelregler.....	8
2.3.3.	Utveckling.....	8
2.4.	Övriga iakttagelser.....	9
3.	Slutsatser och revisionell bedömning	14
3.1.	Systematiskt kvalitetsarbete på huvudmanna- och enhetsnivå.....	14
3.2.	Kvalitetsarbetet och resultat redovisas till nämnden.....	14
3.3.	Resursfördelningssystemet är beslutat av nämnden	15
3.4.	Det framgår i resursfördelningssystemet på vilket sätt detta förväntas bidra till att eleverna når utbildningens mål.	15
3.5.	Resursfördelningssystemet beaktar volymförändringar samt elevernas olika förutsättningar och behov.....	16
3.6.	Övriga iakttagelser.....	16

1. *Inledning*

Revisorerna har under de senaste åren genomfört granskningar inom barn- och utbildningsnämndens ansvarsområde. I granskningarna har det bl.a. framkommit att resursfördelningssystemet hade utvecklingsmöjligheter och att det systematiska kvalitetsarbetet var under utveckling.

I skollagens anges att det ske bedrivs systematiskt kvalitetsarbete på huvudmannanivå och enhetsnivå. Vidare anges i de statliga styrdokumenterna att resurser ska fördelas efter barns och elevers olika förutsättningar och behov. Detta är ytterligare förtydligt i lagförändringen som träder i kraft den 1 juli 2014.

Resultaten för Marks kommuns elever i årskurs 9 för de senaste åren visar att andelen elever som inte når målen i ett eller flera ämnen har ökat. Samtidigt har det genomsnittliga meritvärdet varierat mellan skolorna med omkring 20 poäng vissa år.

Resurser och systematiskt kvalitetsarbete är två, av flera förutsättningar, för en ändamålsenlig verksamhet. Utifrån ovanstående väsentlighetsanalys har Marks kommuns revisorer beslutat att genomföra en granskning av dessa områden.

1.1. *Revisionsfrågor*

Säkerställer barn- och utbildningsnämnden att det bedrivs ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete på huvudmannanivå- och enhetsnivå?

Säkerställer barn- och utbildningsnämnden att resursfördelningssystemet är ändamålsenligt?

1.2. *Revisionskriterier*

- Det finns systematiskt kvalitetsarbete på huvudmannanivå- och enhetsnivå
- Kvalitetsarbetet och resultat redovisas till nämnden
- Resursfördelningssystemet är beslutat av nämnden
- Det framgår i resursfördelningssystemet på vilket sätt detta förväntas bidra till att eleverna når utbildningens mål.
- Resursfördelningssystemet beaktar volymförändringar samt elevernas olika förutsättningar och behov

1.3. *Avgränsningar och metod*

Granskningen är avgränsad till att omfatta barn- och utbildningsnämnden och grundskolan.

Vi har intervjuat förvaltningschefen, verksamhetscheferna, rektorerna i grundskolan samt tjänstemän som arbetar med resursfördelningen och det systematiska kvalitetsarbetet. Vi har även tagit del av dokument som beskriver resursfördelningssystemet och det systematiska kvalitetsarbetet.

Rapporten är i oktober sakavstämd med de intervjuade.

2. *Iakttagelser*

Gransknings revisionsfrågor fokuserar på två områden som kommunen och nämnden för tillfället arbetar med att för att utveckla. Det innebär att iakttagelserna kommer att bestå av nulägesbeskrivningar och beskrivningar av den utveckling som pågår.

2.1. *Systematiskt kvalitetsarbete på huvudmannanivå och enhetsnivå*

I skollagen (2010:800) anges att det systematiska kvalitetsarbetet innebär att systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen.

Under våren 2014 inleddes implementeringen av det systematiska kvalitetsarbetet på huvudmannanivå i det kommunövergripande kvalitets- och styrsystemet i kommunen (Stratsys). Nämndens arbete utgår från kommunens vision, strategiska mål och framgångsfaktorer. Nämnden väljer vilka framgångsfaktorer de ska fokusera på och ställer upp nämndsmål. De strategiska målen och framgångsfaktorerna är de samma under mandatperioden. Nämndens prioriteringar kan variera. Förvaltningen utgår från nämndsmålen och ställer upp strategiska mål och verksamhetsmål. Mål- och resultatstyrningsprocessen bygger på en cykel med planering, genomförande samt uppföljning och kontroll. Förvaltningsledningen anser att det systematiska kvalitetsarbetet och kommunens kvalitets- och styrsystemet i kommunen går hand i hand. Nämnden och förvaltningen har under flera år arbetat för att kommunens övergripande målsättningar ska vara förenliga med de statliga målen för barn- och utbildningsnämndens verksamheter. Förvaltningsledningen anser att detta arbete har gett positiva effekter vilket underlättar att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete i samma system som kommunens mål formuleras och följs upp i.

I systemet finns gemensamma mallar och rutiner för målarbete, planering och uppföljning. Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumentareras i Stratsys.

Implementeringen av systemet har enligt förvaltningsledningen gått bra på huvudmannanivå. Utvecklingen fortsätter med enheterna under hösten 2014. Enheterna ska kontinuerligt arbeta med Stratsys. I det systematiska kvalitetsarbetet ska skolorna utgå från nämndsmålen, förvaltningens strategiska mål och verksamhetsmålen och fastställa verksamhetsplan/målplan för enheten. Utifrån målen ska enheterna genomföra uppföljning som sammanställs och rapporteras i Stratsys.

Inför sommaren 2014 skrev skolorna årets resultatrapporter i Stratsys. Förvaltningsledningen anser att enheterna under hösten 2014 ska arbeta med det systematiska kvalitetsarbetet i Stratsys. I arbetet ska rektorerna få stöd från verksamhetschefen, förvaltningschefen och kvalitetsutvecklaren på kommunkontoret. Vidare kommer rektorerna att arbeta tillsammans i systemet på gemensamma möten. Förvaltningsledningen anser att implementeringen av systemet pågår och det finns varierande intresse hos rektorerna för arbetssättet.

Utöver Stratsys har barn- och utbildningsförvaltningen ett intranät för skolorna som heter Skolplattformen. Skolplattformen ska vara ett stöd till rektorernas vardag med processkartor, dokumentmallar, lagtexter och rutiner för elevärenden och personalärenden. Det systematiska kvalitetsarbetet ska framför allt hanteras i Stratsys men även dokumenteras och publiceras i skolplattformen. Rektorerna anser att Skolplattformen är ett viktigt stöd för skolans verksamhet inklusive det lokala systematiska kvalitetsarbetet. Framför allt uppskattas processer och mallar.

Rektorerna anser att de under våren 2014 har fått en introduktion till Stratsys. Introduktionen hade framför allt en teknisk inriktning. Rektorerna anser att det finns en tydlig rutin för hur Stratsys ska användas för huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Samtliga rektorer anser att de behöver ytterligare introduktion till hur systemet ska användas i förhållande till enheternas systematiska kvalitetsarbete. Rektor kan utforma enhetens systematiska kvalitetsarbete men behöver samtidigt veta vad som efterfrågas i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete. Rektorerna upplever detta som otydligt i nuläget. Istället för att leda, dokumentera och organisera det systematiska kvalitetsarbetet på enheten i Stratsys väljer flera rektorer att arbeta med de systematiska kvalitetsarbetet vid sidan av systemet. Stratsys blir istället ett rapporteringsverktyg.

Det är flera rektorer som är nya på sina tjänster. De anser att det har varit en bristfällig överlämning och introduktion av det systematiska kvalitetsarbetet på den skola som de ska leda.

Rektorerna är medvetna om sitt ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet på skolorna. Rektorerna har i intervjuerna beskrivit olika arbetssätt men med några gemensamma utgångspunkter. Rektorerna har regelbundna möten med lärarna för att utvärdera och utveckla verksamheten. Utgångspunkten för enheternas arbete är nämnden målsättningar och verksamhetsplanerna. Vidare används officiell statistik i så stor utsträckning som möjligt för att få indikatorer för resultaten. Rektorerna anser att det kontinuerliga arbetet med systematiska kvalitetsarbetet på deras enheter i nuläget inte fullt ut stöds av Stratsys och Skolplattformen. Det är flera rektorer som anser att det är ett otillräckligt övergripande stöd och utmanade ledarskap för rektorerna i fråga om det systematiska kvalitetsarbetet. Det handlar bl.a. om analyser och återkoppling på det kvalitetsarbetet och resultat som rapporteras till förvaltningen och nämnden.

Det finns vissa rektorer som anser att de har stöd från verksamhetschefen och kvalitetsutvecklaren på kommunkontoret. Det finns även rektorer som anser att det inte finns något fungerande stöd. Systemen som ska stödja det systematiska kvalitetsarbetet bygger på att tekniken fungerar och att det finns stöd för hanteringen. Tekniken fungerar i varierande grad för rektorerna. Det saknas vissa kopplingar mellan verksamhetssystemen och det förekommer att uppkopplingar brister och programmen låser sig. Rektorerna anser att tekniken däremot inte fungerar ändamålsenligt för lärare vilket innebär att det inte kan arbeta fullt ut i Skolplattformen.

2.2. Kvalitetsarbetet och resultat redovisas till nämnden

Nämnden ska enligt det nya systemet få fyra delrapporter från verksamheterna per år. De som rapporteras till nämnden ska ha rapporter från respektive enhet som grund. Delrapporterna tas upp som beslutsärenden i nämnden med muntlig rapportering. Nämnden fick den första rapporten enligt detta system i form av resultatrapporten för läsåret 2013/14. Vid granskningstillfället pågick arbetet med delårsrapporten. Förvaltningsledningen anser att nämnden genom rapporteringen får en god bild av verksamheterna som kan ligga till grund för beslut om mål, uppdrag och resursfördelning.

Rektorerna anser att nämnden har en begränsad uppfattning om hur verksamheten fungerar och bedrivs. Resultatrapporten för 2013/14 var enligt rektorerna lik den kvalitetsredovisning som tidigare reglerades i skollagen. Rapporten var en produkt från rektorerna utan organiserat deltagande från lärare och elever. Rektorerna anser att rapporteringen från enheterna fokuserar på det som fungerar och ger generellt positiva rapportering framför problem, eventuella missförhållanden och utvecklingsområden. Vidare anser rektorerna att återkopplingen från nämnden till enheterna på det som rapporteras är otillräcklig.

Det finns kontaktpolitiker från nämnden för varje skolan. Rektorerna anser att detta system inte fungerar fullt ut då kontakten mellan skolan och de angivna politikerna inte sker i organiserade och systematiska former. I nämndens protokoll från 11 juni 2014 framgår att två politiker rapporterar om sina besök på respektive kontaktskolorna.

Vid barn- och utbildningsnämndens möte den 6 februari 2014 behandlades årsrapporten för 2013. Årsrapporten är en uppföljning av mål- och resultatplanen för det gångna året och syftar till att redogöra för utfallet av verksamheten och det ekonomiska resultatet. Ärendet kompletterades med verksamhetsbesök med presensationer från några rektorer och förskolechefer. Vidare föredrogs ärendet av tjänstemännen på förvaltningen. Nämnden beslutade att godkänna rapporten och fastställa det ekonomiska resultatet.

I april 2014 fick nämnden den så kallade *Aprilrapporten*. I rapporten återges aktuella händelser inom verksamheterna med redovisning av några aktiviteter inom skolformerna. Vidare görs en bedömning om verksamheternas uppdrag är uppfyllt. Det anges att uppdragen för respektive skolform i hög grad är uppfyllt. Redovisningen från verksamheterna omfattar en sida.

På nämndens sammanträde den 11 juni 2014 redovisades Sveriges kommuner och landstings Öppna jämförelse med fokus på grundskolans resultat. Barn- och utbildningsförvaltningen fick i uppdrag att utveckla redovisningen med jämförelse över tid och med en annan kommun samt ytterligare analyser.

Vi har tagit del av utkast till delårsrapporten för 2014. Delårsrapporten ska ge en aktuell och övergripande bild över resultat, analys och planerade åtgärder för högre måluppfyllelse i de olika verksamhetsformerna. Rapporten ska också redogöra för

kostnader och personalstatistik. I rapporten redovisas viktiga händelser under läsåret, utmaningar för verksamheterna samt en resultatuppföljning med analyser av bl.a. betyg och nationella prov. Resultaten redovisas på kommunnivå.

2.3. Resursfördelningssystemet

2.3.1. Fördelningsmodell

Nämnden erhåller sin budget från fullmäktige utifrån en prognos över antalet barn inom olika åldersgrupper. Avvikelser från prognosen justeras vid årets slut. Barn- och utbildningsnämnden beslutar om hur budgeten ska fördelas övergripande mellan förskola, fritidshem, grundskola, grundsärskola, gymnasiet, gymnasiesärskolan och vuxenutbildningen. Som grund för den inledande fördelningen på verksamhetsgrenar har förskolecheferna och rektorerna i grundskolan lämnat in bedömningar av volymer och timmar. Vidare tar den inledande fördelningen hänsyn till grundskolornas kost och lokalhyror. Innan budgeten beräknas görs en rimlighetsbedömning av förskolechefernas och grundskolerektorernas underlag i jämförelse med kommunens totala befolkningsprognos. Överföringar mellan verksamheterna kan under året ske genom nämndbeslut.

Det finns en resursfördelningsmodell för grundskolan som nämnden beslutade om under 90-talet. Modellens nyckeltal har uppdaterats och justerats vissa år för att hantera besparingar eller specifika satsningar. Grundstrukturen är den samma. Varje förändring har skett genom beslut i nämnden.

Budget för pedagogisk personal fördelas med en nyckeltalsfaktor. Kommunen är uppdelad i två faktorområden. Elevområden i faktorområde två är Kinna och Skene. Skolorna inom dessa områden har bedömts kräva en något högre personalresurs än område ett. Det framgår inte hur denna bedömning är gjord. Nyckeltalsfaktorn påverkas även av om eleven går i förskoleklass, låg-, mellan- eller högstadiet. Antalet elever multipliceras med områdesfaktorn som resulterar i antalet årsarbetare som skolan har i budget. Antal årsarbetare multipliceras med de faktiska lönerna vilket resulterar i en budget per enhet. Det är inte tillåtet för rektorerna att överskrida antal årsarbetare på respektive enhet. Rektorerna kan anställa fler personer så länge antal årsarbetare inte överskrider det som anges i budgeten.

Tabell 1: Nyckeltal för beräkning av årsarbetare i grundskola, år 2014

Faktorområde	1	2
Förskoleklass	0,0659	0,0659
Åk 1-3	0,0575	0,0592
Åk 4-6	0,0656	0,0672
Åk 7-9	0,0711	0,0717

Budget för läromedel fördelas med ett kronantal per elev. Budgeten fördelas enligt tabell 2 och är uppdelad på läromedel respektive studieresor/främmande tjänster/biblioteksböcker/lärares resor.

Tabell 2: Budget för läromedel mm i grundskola, år 2014:

Faktorområde	Läromedel	Studieresor, främmande tjänster, bibl.böcker, lärares resor
Förskoleklass	450 kr/år	-
Åk 1-3	966 kr/år	262 kr/år*
Åk 4-6	1 045 kr/år	262 kr/år*
Åk 7-9	1 528 kr/år	262kr/år*

*) Alla skolor utom Kinna, Lycke, Skene och Äng har 312:- med anledning av resor till centralorten

Både budget för personal och för läromedel fördelas efter en prognos över antalet elever för kommande år. Prognosen görs av respektive skolas rektor och kontrolleras av ekonom och verksamhetschef. Nyckeltalsfaktor för personalbudget och kronantal för läromedelsbudget beslutas av nämnden. Nämnden kan även välja att förändra nyckeltalsfaktorer för att markera en särskild satsning. Förvaltningsledningen anser att det finns en viss koppling mellan nämndens målsättningar och hur de fördelar resurserna. Målen är inte tydligt resursberäknade men verksamheternas och nämndens rapporter ska ligga till grund för vilka mål som sätts upp och hur nämnden väljer att ramsätta skolformerna.

Övriga delar av budgeten som är direkt kopplade till skolan ersätts utifrån planerad verklig kostnad i ett årligt anslag. Det avser t ex kostnad för skolmåltider, hyra, städ, vaktmästeri.

För barn med särskilda behov finns stöd från särskild budget det så kallade tilläggsbeloppet. Rektorerna kan två gånger per år ansöka om resurser för barn med behov av stöd. Det handlar då inte om pedagogiskt stöd utan om stöd för att eleverna ska kunna vara i skolan och ta del av undervisningen. De reserverade medlen uppgår till 14 miljoner 2014.

Resursfördelningsmodellen tar enligt förvaltningsledningen hänsyn till modernmålsundervisningen i skolorna samt en förmodad skillnad i behov mellan de två skolområdena. Det finns ingen tydlig motivering till nyckeltalen som går att härleda till elevernas behov och förutsättningar. Faktorsområdesindelningen i två grupper och åldersgrupperingarna är delar av grundstrukturen från 90-talet som inte är tydligt motiverade.

Rektorerna anser att de är insatta i hur resursfördelningen fungerar. De grundläggande faktorerna är kända. Rektorerna anser att detta är ett stelt resursfördelnings-system som i begränsad utsträckning tar hänsyn till elevernas behov och förutsättningar. Rektorerna upplever att resursfördelningssystemet lägger ett stort ansvar på rektorerna att utifrån tillgänglig resurser för enheten lösa organisation och stöd efter elevernas behov och förutsättningar. Detta försvåras då den ursprungliga tilldelningen till enheten inte tar hänsyn till detta i tillräckligt stor utsträckning. Vidare anser rektorerna att fördelningssystemet inte tar hänsyn till gruppstorlekar som

överstiger 25 elever då resurserna inte räcker till för att skapa flera parallella klasser när sådant behov uppstår

Rektorerna anser att det ekonomiska stödet för prognoser och uppföljningar samt den dagliga ekonomihanteringen är bra. Rektorerna lämnar varje månad en ekonomisk uppföljning med prognos för helåret. Avvikelse från budgeten ska förklaras och förväntas åtgärdas. I dessa sammanhang kan rektorerna signalera att resurserna inte räcker till i verksamheten. Rektorerna anser att de kan bli bättre på att meddela svårigheter med driva en ändamålsenlig verksamhet för samtliga elever när resurserna brister.

2.3.2. Ekonomiska spelregler

Om en prognos för en enhet under året visar på underskott ska enheten med hjälp av förvaltningen ta fram en åtgärdsplan för att få budgeten i balans. Enheternas över- eller underskott vid årets slut överförs inte till nästkommande år utan summeras på nämnds nivå. Nämnden för därefter dialog med kommunstyrelsen om orsakerna och hanteringen.

Förändringar av elevantal och elevernas behov och förutsättningar under året påverkar inte skolornas resurser, förutom i de situationer där de ansöker om tilläggsbelopp. Avvikelse från enhetens budget i antal elever justeras vid årets slut. Avvikelse från enhetens budget i antal elever följs upp månadsvis och kommenteras i bokslut och i handlingsplan/åtgärdsplan för enhetens budget. Varje chef som riskerar ett underskott upprättar handlingsplan/åtgärdsplan som stäms av i dialog med verksamhetschef. Planerna avslutas inte vid årsskiftet utan fortlöper till det att ekonomin anses vara i balans.

Det är inte möjligt att flytta resurser mellan huvudverksamheterna utan nämndbeslut. Det är inte möjligt för rektorerna att flytta resurser mellan enheterna, vilket förvaltningschef och verksamhetschef kan. I realiteten sker en viss omfördelning eller blandning av budgetar när skola och fritidshem ligger under samma rektor inom samma geografiska enhet. Personalen arbetar i båda verksamheterna och lokaler kan samutnyttjas.

2.3.3. Utveckling

Förvaltningsledningen beskriver att det har inletts ett utvecklingsarbete av resursfördelningsmodellen för samtliga skolformer. Bakgrunden är den förändrade lagstiftningen, generella rekommendationer från SKL, en generell utveckling av resursfördelningsmodellerna i andra kommuner samt att den nuvarande modellen har sitt ursprung i 90-talet.

I uppdraget att utreda och utveckla resursfördelningsmodellen presenteras ett förslag:

“Varje huvudverksamhet bör ha en budgetfördelningsmodell där möjligheterna till att fördela resurser efter barnens och elevernas behov har tagits tillvara. Modellerna ska vara enkla för att minimera risken för felberäkningar och för att hålla det administrativa arbetet effektivt. Underlagen till de faktorer som påverkar budgeten ska

så långt som möjligt tas fram på ett objektivt sätt. Modellerna bör vara tydligt dokumenterade.”

Den nya modellen ska vara klar för budgetarbetet 2016-19. Förvaltningsledningen bedömer att det inte är möjligt att vara klara inför budget 2015-18. Rektorererna välkomnar en utveckling av resursfördelningssystemet och är delaktiga i arbetet.

2.4. Övriga iakttagelser

Samtliga intervjuade rektorer anser att resurserna i grundskolan är otillräckliga. I synnerhet märks det för barn i behov av stöd. Flera rektorer beskriver svårigheter med att anpassa undervisningen, lokalerna och personal efter en eller flera elevers behov och förutsättningar. På vissa skolor räcker budgeten till att planera den ordinarie undervisningen och lektionstimmarna. Det finns inte utrymme att planera extra tid för lärarna att fungera som stöd för elever som behöver extra stöd. Vi har även noterat att det under det senaste året har varit hög omsättning på rektorerna. Rektorererna anser att det finns höga förväntningar och målsättningar på verksamheten samtidigt som förutsättningar i form av stöd och resurser inte finns i motsvarande utsträckning.

För att närmare belysa rektorernas uttalanden om resurserna använder vi officiell statistik över verksamhetens kostnader samt avvikelse från standardkostnad som används i det kommunala skatteutjämningsystemet.

Diagram 1: Kostnad per elev, grundskolan, år 2008-2013

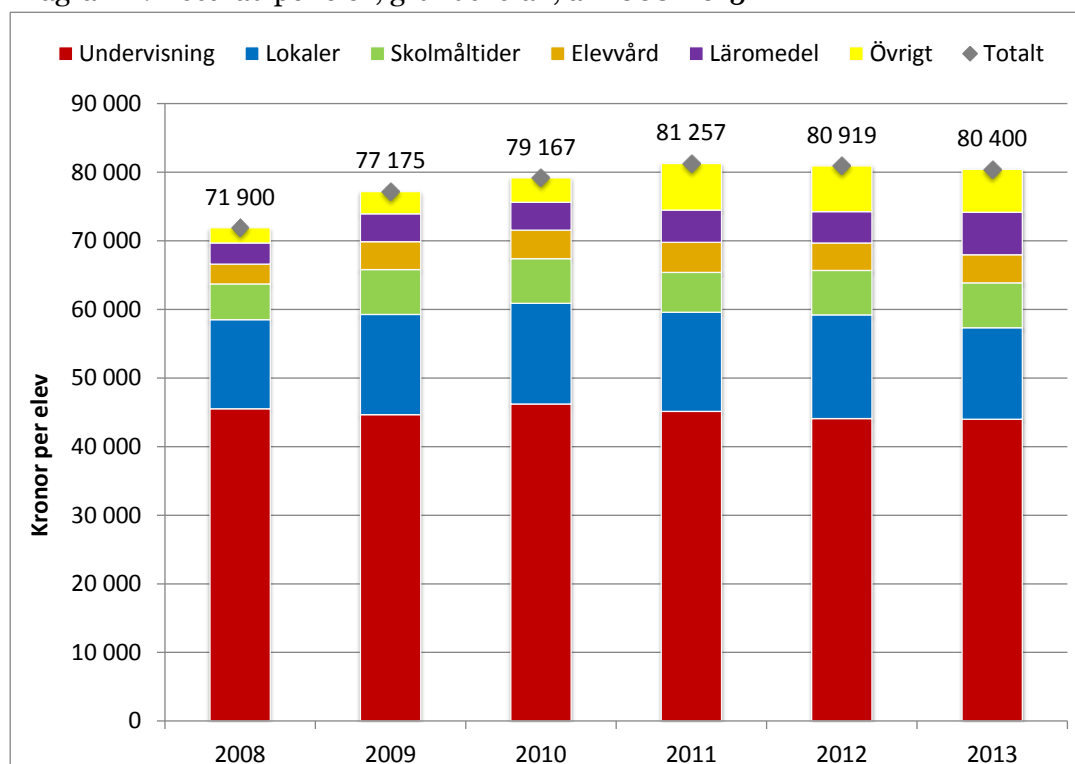
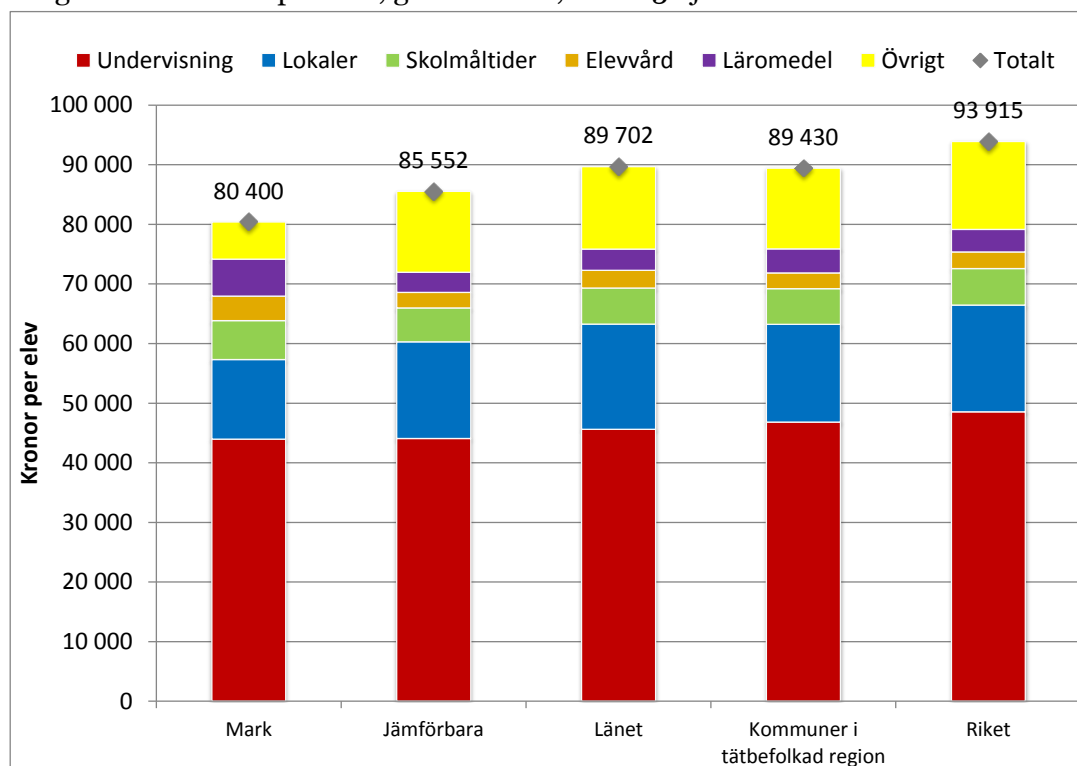


Diagram 1 visar att kostnad per elev de senaste tre åren har sjunkit. Det handlar framför allt om undervisningskostnader (personal) samt lokaler. Samtidigt har

läromedelskostnaderna ökat. Förändringen från år 2011 till 2013 har skett samtidigt som inflationen har varit ca 2-2,5 % per år.

Diagram 2: Kostnad per elev, grundskolan, år 2013 i jämförelse



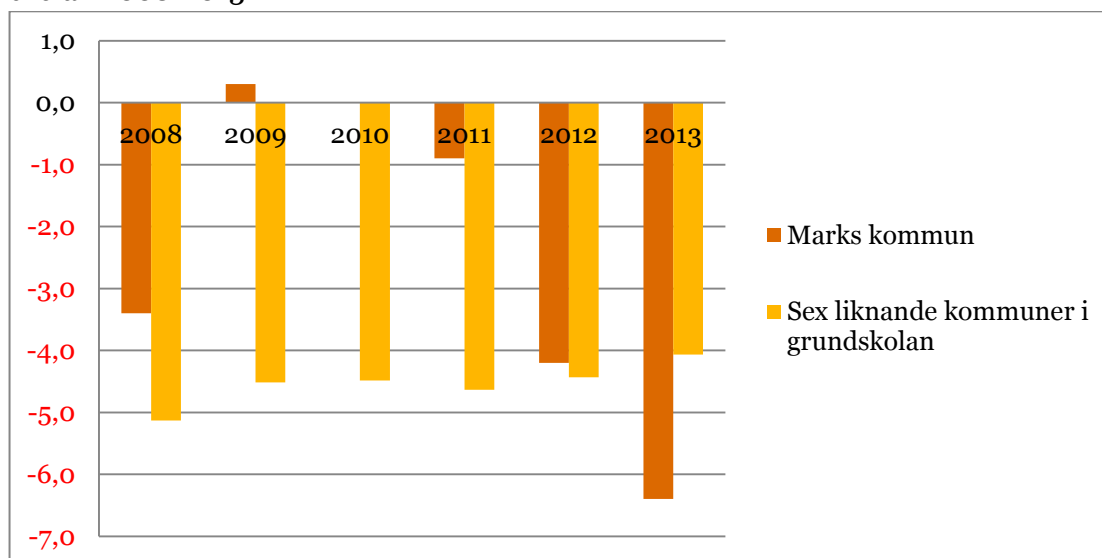
Jämförelsen visar att Marks kommun har en låg kostnad per elev i samtliga jämförelser.

Den kommunalekonomiska kostnadsutjämningsmetoden är utformad enligt den så kallade standardkostnadsmetoden. Skillnaderna i standardkostnad ska spegla de strukturella kostnadsskillnaderna mellan landets kommuner, det vill säga sådana kostnader som kommunen inte själva kan råda över.

Kostnadsutjämningsmetoden tar inte och ska inte ta hänsyn till kommunens faktiska kostnader. *Standardkostnaden är den kostnad som kommunen skulle ha om man bedrev verksamheten till en genomsnittlig kostnadsnivå och med hänsyn tagen till de egna strukturella faktorerna enligt kostnadsutjämningsmetoden.*

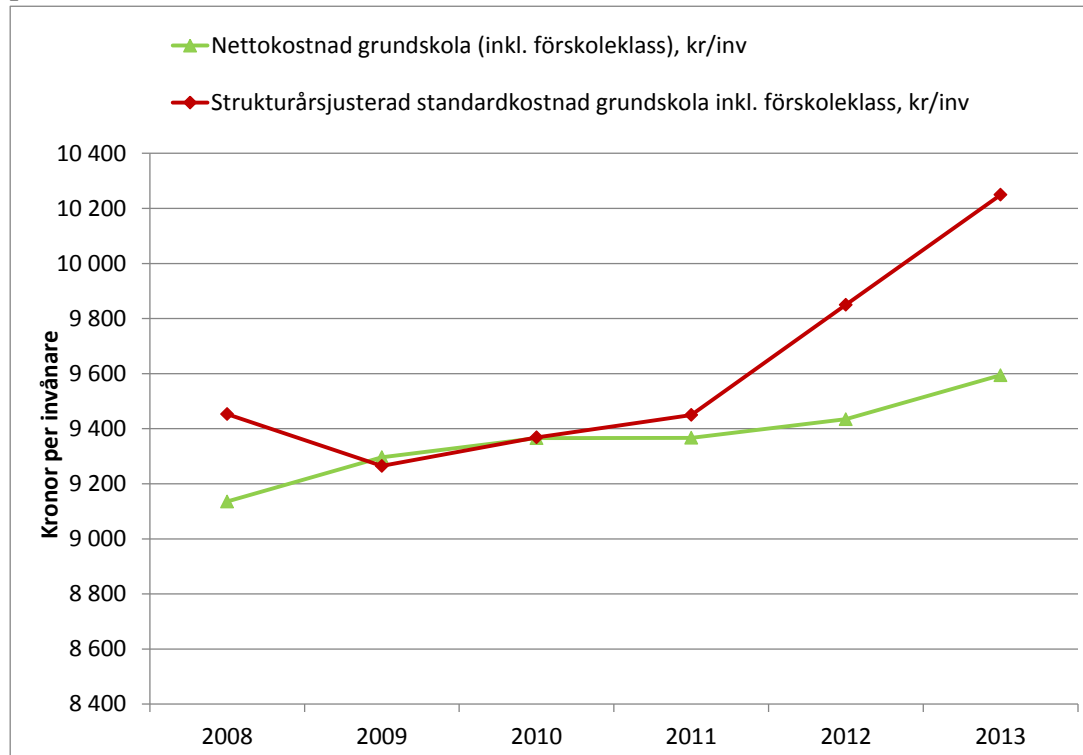
Avvikelse från standardkostnaden ska teoretiskt kunna härledas till medvetna val och beslut inom kommunen som gör att kostnaderna avviker från standardkostnaden för den aktuella verksamheten.

Diagram 3: Avvikelse redovisad kostnad jämfört med standardkostnad för grundskolan 2008-2013



Diagrammet visar att Marks kommun under de senaste tre åren har haft en negativ avvikelse från standardkostnaden. Det tolkar vi som om verksamhetens faktiska kostnader har legat lägre än vad som kan förväntas utifrån kommunens strukturella faktorer. 6,4 % negativ avvikelse 2013 motsvarar 22,1 miljoner kronor.

Diagram 4: Nettokostnader jämfört med standardkostnader, grundskolan kronor per invånare, 2008-2013.



Den röda linjen visar hur strukturerna (demografi och socioekonomiska faktorer) i kommunen har förändrats i form av förväntade kostnader i grundskolan (redovisat som kronor per invånare). Den gröna linjen visar hur de faktiska kostnaderna har

förändrats. Från år 2011 till år 2013 har de faktiska kostnaderna per invånare för grundskolan understigit de kostnader som teoretiskt kan förväntas i grundskolan per invånare utifrån kommunens demografiska och socioekonomiska struktur.

3. Slutsatser och revisionell bedömning

Vi bedömer att barn- och utbildningsnämnden inte fullt ut säkerställer att det bedrivs ändamålsenligt systematiskt kvalitetsarbete på huvudmanna- och enhetsnivå.

Vi bedömer att barn- och utbildningsnämnden i nuläget inte har säkerställt att resursfördelningssystemet är ändamålsenligt.

Inom båda granskningsområdena konstaterar vi att det bedrivs utveckling och förnyelsearbete. Vi anser att detta arbete är mycket viktigt för att skapa bästa möjliga förutsättningar för utbildningsverksamheten i Marks kommun.

Vår bedömning utgår från våra slutsatser för respektive revisionskriterie som grundar sig på genomförda intervjuer och tillhandhållet material.

3.1. Systematiskt kvalitetsarbete på huvudmanna- och enhetsnivå

Vi konstaterar att det finns en väl inarbetad grund för ett systematiska kvalitetsarbete på huvudmannanivå i och med processerna och stödet i Stratsys. Utbildningsverksamheterna har nyligen implementerade detta. Vi antar att det systematiska kvalitetsarbetet vid granskningstillfället inte fullt ut fungerar som det är tänkt då det pågår en utvecklingsprocess.

Vi konstaterar att det finns variationer mellan rektorerna i hur de arbetar med det systematiska kvalitetsarbetet. Variationen beror bl.a. på att flera rektorer är nya på sina tjänster och att samtliga inte har fått en fullödig introduktion och utbildning i kommunen och nämndens systematiska kvalitetsarbete. Vi konstaterar att rektorerna utan systemstödet bedriver ett lokalt systematiskt kvalitetsarbete. Att det finns variationer mellan skolorna faller sig naturligt då det är rektor som har ansvar för enhetens systematiska kvalitetsarbete. Vi rekommenderar att rektorerna får ytterligare utbildning i hur det systematiska kvalitetsarbetet bedrivs på huvudmannanivå och på vilket sätt det förväntas att enheternas systematiska kvalitetsarbete ska bedrivas och bidra till huvudmannens.

3.2. Kvalitetsarbetet och resultat redovisas till nämnden

Vi kan konstatera att nämnden får rapportering av kvalitetsarbete och resultat på huvudmannanivå. Nämnden får inte lika omfattande rapportering vad gäller kvalitetsarbetet på enhetsnivå. I de regelbundna rapporterna redovisas genomsnittliga resultat och framför allt övergripande aktiviteter. Det finns en bedömning av måluppfyllelsen för respektive skolform men vi anser att det saknas en tydlig analys och motivering till den bedömningen.

Vi rekommenderar att rapporteringen till nämnden utvecklas. Nämnden kan ytterligare samla in och sammanställa resultaten för alla verksamheter tillsammans med underlag som visar hur förutsättningarna för och genomförandet av utbildningen påverkat måluppfyllelsen. Vidare kan nämnden ytterligare använda analyser som underlag för dialoger med enheterna om utvecklingsbehov och utifrån dessa analyser identifiera utvecklingsområden. Analyserna kan också ligga till grund för beslut om vilka insatser som ska prioriteras för att de nationella målen ska uppfyllas.

3.3. *Resursfördelningssystemet är beslutat av nämnden*

Det nuvarande resursfördelningssystemet är beslutat av nämnden. Systemet har sitt ursprung från 90-talet. Det är även nämnden som beslutar om de faktorer som används i systemet och eventuella förändringar av systemet. Vi konstaterar att det pågår ett utvecklingsarbete av systemet på uppdrag av nämnden. Vi anser att det är av största vikt att nämnden reviderar resursfördelningssystemet. Skolans styrdokument har genomgått omfattande förändringar sedan 90-talet. Vidare har den pedagogiska verksamheten utvecklats vilket inneburit förändrade arbetsätt och metoder. Ett resursfördelningssystem måste vara anpassat till verksamheten, inte tvärt om. Vi välkomnar därför nämndens initiativ att utveckla resursfördelningssystemet.

3.4. *Det framgår i resursfördelningssystemet på vilket sätt detta förväntas bidra till att eleverna når utbildningens mål.*

I och med förändringen av skollagen vid halvårsskiftet 2014 stärktes kraven på kommunernas resursfördelningssystem. Regeringen menar att varje kommun måste ha ett resursfördelningssystem där resurser viktas utifrån hur det ser ut i kommunen och kunna redogöra för på vilket sätt detta förväntas bidra till att eleverna når utbildningens mål.

Även rektorerna ska vid sin interna resursfördelning ta hänsyn till elevernas behov och förutsättningar. Vi konstaterar att det finns svårigheter för vissa rektorer att hantera detta ansvar. Vi rekommenderar nämnden att utveckla de ekonomiska stödfunktionerna för rektorerna i syfte att underlätta för rektorerna att ta sitt ansvar fullt ut.

Vi konstaterar att det nuvarande resursfördelningssystemet inte innehåller någon beskrivning av på vilket sätt det förväntas bidra till att eleverna når utbildningens mål. Det finns visserligen en direkt koppling mellan resurserna och verksamhetens utförande. Däremot är det inte lika tydligt hur en specifik fördelning ska eller kan bidra till att eleverna når utbildningens mål. Vi rekommenderar nämnden att motivera nyckeltal och parametrar i resursfördelningssystemets olika delar.

3.5. Resursfördelningssystemet beaktar volymförändringar samt elevernas olika förutsättningar och behov

Den tidigare nämnda förändringen i skollagen innebär även att det måste framgå hur förhållandena på skolor, förskolor och fritidshem påverkat resursfördelningen och hur kommunen vägt in barnens och elevernas förutsättningar och behov. Det nuvarande systemet tar hänsyn till en geografisk indelning i två områden där det antas finnas varierande förutsättningar för barnen samt elevernas ålder.

Vi konstaterar att resursfördelningssystemet beaktar volymförändringar mellan åren. Det sker ingen justering av resurstilldelningen under året om volymerna förändras. Volymförändringar eller avvikelser från befolkningsprognosen justeras vid bokslutet på nämndsnivå.

Vi konstaterar att resursfördelningssystemet i viss utsträckning tar hänsyn till eleverna förutsättningar och behov genom den geografisk indelning och ålderintervallet. Vi anser att detta inte är tillräcklig beaktning utan rekommenderar nämnden att utveckla resursfördelningssystemet för att ytterligare ta hänsyn till elevernas förutsättningar och behov. Det är även relevant att utveckla stödfunktioner till rektorerna så att de inom sina enheter kan fördela resurserna efter elevernas förutsättningar och behov.

3.6. Övriga iakttagelser

Utifrån våra övriga iakttagelser vad gäller kommunens kostnader för grundskolan anser vi att kommunen övergripande resursfördelning och barn- och utbildningsnämndens interna fördelning inte har följt med i de senaste årens strukturförändringar i kommunen. Skillnader i faktiska kostnader jämfört med strukturkostnader ska teoretiskt kunna härledas till politiska prioriteringar och beslut. Vi kan konstatera att rektorernas upplevelser av bristande resurser stöds av den officiella statistiken och jämförelse med andra kommuner och standardkostnaden i det kommunala utjämningsystemet.

November 2014

Viktor Prytz

Projektledare

Fredrik Carlsson

Uppdragsledare